Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5604**

16. Wahlperiode 13. 06. 2007

Antrag

der Abgeordneten Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Ein Konzept für die Budgethilfepraxis vorlegen und die Gewährung von Budgethilfe an strenge Kriterien knüpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Angesichts geringer Erfolge bei der Armutsbekämpfung orientiert sich seit dem Ende der 90er-Jahre die weltweite Entwicklungszusammenarbeit (EZ) um. Es wuchs die Erkenntnis, dass nachhaltige Entwicklung nicht von außen implementiert werden kann. Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, soll deshalb durch neue Formen der Kooperation den Regierungen der Empfängerländer mehr Verantwortung übertragen werden. Grundlage dafür bildet die im Jahr 1999 von der Weltbank eingeführte Initiative „Poverty Reduction Strategy Plan“ (PRSP). Danach sollen die Regierungen der Empfängerländer gemeinsam mit den Zivilgesellschaften eine Armutsminderungsstrategie erarbeiten, auf deren Grundlage die Geber ihre Entwicklungsleistungen ausrichten. Als ein Element dieser neuen Entwicklungsagenda ist die sog. Budgethilfe ein Instrument der finanziellen Zusammenarbeit, bei dem die Geber Mittel direkt in die Staatshaushalte der Empfängerländer einzahlen. In der bilateralen, europäischen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit wird Budgethilfe aber auch als probate Maßnahme zur Beschleunigung des Mittelabflusses gesehen, was aufgrund der steigenden Verpflichtungen zur internationalen öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) weithin als Erfolgskriterium schlechthin gewertet wird. Obgleich unbestritten Budgethilfe in Einzelfällen positive Wirkungen auf die öffentliche Finanzverwaltung und Prozesse der Haushaltspolitik in den Nehmerländern haben kann, stehen jedenfalls der jetzt beabsichtigten massiven Ausweitung der Budgethilfen durch die Bundesregierung und die Europäische Kommission schwerwiegende Bedenken entgegen.

1. Bisherige Bewilligungspraxis der Bundesregierung

Mit dem Bekenntnis der Bundesregierung zu der Paris-Deklaration aus dem Jahr 2005 manifestiert sich dieser neue Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit durch den Wechsel von dem bisher verfolgten Projektansatz hin zu einem programmorientierten Ansatz (PGF) als effektiverer Form der Entwicklungszusammenarbeit. Die wichtigsten programmorientierten Ansätze sind die allgemeine und sektorale Budgethilfe sowie SWAPs (sector wide approaches). Die allgemeine Budgethilfe, die in den Gesamthaushalt des Empfängerlandes fließt, und die sektorale Budgethilfe, die nur für bestimmte Sektoren bestimmt ist, stellen die internationalen Geber regelmäßig in Form von Tranchen direkt und ohne Zweckbindung zur Verfügung. Seit dem Beginn der Gewährung von Budgethilfen durch die Bundesregierung im Jahr 2001 hat sie dieses noch bis dahin unerprobte Instrument der Entwicklungszusammenarbeit massiv ausgeweitet, obwohl aussagekräftige Evaluierungen noch kaum vorliegen. Bereits 2005 betrug die deutsche Beteiligung an derartigen PGF-Maßnahmen im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit 435 Mio. Euro, wovon 243 Mio. Euro als allgemeine Budgethilfe und 192 Mio. Euro als sog. Korbfinanzierung oder als sektorale Budgethilfe gewährt wurden. Die im selben Jahr in einem Operationsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angekündigte stärkere Programmorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit realisierte die Bundesregierung 2006, indem sie die für PGF vorgesehenen Mittel auf 545 Mio. Euro erhöhte. Das bedeutet, dass 2006 rund ein Viertel der Mittel der finanziellen Zusammenarbeit als Beiträge zu Budgethilfen und in andere Formen von PGF geflossen ist. Eine weitere Ausweitung von PGF-Maßnahmen ist vorgesehen. So plant die Bundesregierung, ab 2007 bis zu 50 Prozent der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit als PGF-Maßnahmen zu gewähren. Bis zum Jahr 2010 sollen sogar etwa 66 Prozent des Gesamtvolumens der finanziellen Zusammenarbeit als PGF gewährt werden. Da allgemeine und sektorale Budgethilfen die wichtigsten PGF-Formen sind, ist abzusehen, dass die Budgethilfe bis 2010 einen entsprechend großen Teil der finanziellen Zusammenarbeit der Bundesrepublik ausmachen wird.

Derzeit erhalten 16 Staaten, darunter 9 afrikanische Staaten, Budgethilfe. 2006 waren 30 von 53 Vorhaben in Ländern geplant, mit denen bislang keine PGF-Zusammenarbeit bestand. So empfangen immer mehr Länder Budgethilfe. Grundlage für die Gewährung deutscher Budgethilfe sind nach wie vor lediglich ein internes Positionspapier und eine „Handreichung“ zur Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen des BMZ von 2001. Danach soll allgemeine Budgethilfe auf die Mitfinanzierung von Poverty Reduction Strategy Credits (PRSCs) der Weltbank begrenzt sein. Dabei stehen der Bundesregierung eigene Gestaltungsspielräume, etwa bei der Bewertung von Indikatoren oder der Bemessung des Auszahlungsvolumens, nicht zu. In der Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurden bereits Budgethilfen ohne Anbindung an PRSC gewährt, so im Fall Mosambiks und Ghanas. Die Realität der deutschen Beteiligung an Budgethilfen stimmt also in Teilen nicht einmal mehr mit den vagen Zielvorgaben der Strategiepapiere des BMZ überein. Es fehlt ein Konzept, welches die Voraussetzungen für Budgethilfegewährung in der deutschen Bewilligungspraxis festlegt und die Instrumente dafür klar definiert.

2. Budgetbewilligung an strenge Voraussetzungen knüpfen

An die Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe müssen strenge Anforderungen gestellt werden. Das mit der Budgethilfebewilligung verfolgte Ziel der Übernahme von Eigenverantwortung der Empfängerländer durch mittelfristige Entwicklungspläne setzt die entsprechende Aufnahmefähigkeit, also insbesondere die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung sowie ausreichender Kapazitäten für die Umsetzung der Programme voraus. Dort, wo solche stabilen staatlichen Strukturen nicht gegeben sind, kann Budgethilfe auch

kein taugliches Instrument der Entwicklungszusammenarbeit sein. Erste Evaluierungen haben gezeigt, dass sich die mit der Budgethilfe verbundenen hohen Erwartungen nur zum Teil erfüllt haben. Trotz des großen Mittelaufwandes konnte die Einkommensarmut nicht im beabsichtigten Maße reduziert werden. Zudem ist der von der Empfängerseite und bei zivilgesellschaftlichen Akteuren erhoffte Rückgang des Gebereinflusses auf die Politik in den Empfängerländern bisher ausgeblieben. Vielmehr hat die Koordinierung der Geber durch Budgethilfearbeitsgruppen einerseits zur Verlagerung des Politikdialogs auf höchste politische Entscheidungsebene und andererseits zu einem größeren Machtungleichgewicht zwischen den Akteuren geführt. So ist es in den untersuchten Ländern nicht gelungen, Parlamente und Zivilgesellschaft in die Diskussion über die Leistungen und Erfolge bei der Umsetzung der Armutsstrategien einzubeziehen.

Mit dem Finanzierungsinstrument der Budgethilfe soll ein größeres Gewicht auf die konkrete Messbarkeit der Maßnahmen erreicht werden. Auch hier bleibt die Umsetzung hinter den Erwartungen zurück. Die Gewährung von Budgethilfe an Ergebnisse und Auswirkungen statt an bestimmte Politikmaßnahmen zu knüpfen, erfordert lokale Auswertungskapazitäten; Maßnahmen mit langer Laufzeit können gar nicht einbezogen werden. Eine weitere zentrale Erwartung an die Budgethilfe, die Senkung der Transaktionskosten, also jener Kosten, die für Verwaltung und Abwicklung von Entwicklungszusammenarbeit anfallen, wurde sogar völlig verfehlt. Bisherige Untersuchungen haben vielmehr steigende Transaktionskosten nachgewiesen. Dies ist auch plausibel, da bei Fortbestand der herkömmlichen Strukturen neue Parallelstrukturen aufgebaut werden müssen. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Interessen an der Sichtbarkeit der Maßnahmen kann das für ein Land wie Tansania bedeuten, 2 000 Berichte zu verfassen und 1 000 Gebermissionen zu empfangen. In Uganda wurden allein 30 verschiedene Budgethilfeinstrumente ausgemacht. Dies überfordert naturgemäß die Nehmerländer.

Budgethilfeprogramme fokussieren – ebenso wie die Poverty Reduction Strategies der Weltbank, die ihnen zugrunde liegen – noch zu wenig auf die ökonomische Entwicklung. Es fehlen positive Anreize dafür, die Eigenfinanzierungskapazität der Nehmerländer zu stärken. Schwache Finanzsysteme, treuhänderische Risiken und Korruption sind weiterhin ungelöste Probleme der Budgethilfegewährung. Nur eine sorgfältige Auswahl geeigneter Instrumente im Einzelfall sichert die Qualität der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Einschätzung der Förderungswürdigkeit hängt von vielen Kriterien ab, die in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden müssen. Zielgruppe für Budgethilfebewilligungen dürfen ausschließlich Länder mit relativ guter Regierungsführung sein, deren Zahl leider noch immer sehr begrenzt ist. Die Bundesregierung zeigt sich jedoch auch für Länder mit fragiler Staatlichkeit offen. So beteiligt sich die Bundesregierung in Uganda in Form einer Mitfinanzierung eines Weltbank-Armutskredites mit einem Gesamtvolumen von 12 Mio. Euro am Staatshaushalt, obgleich die politische Situation des Landes dies nicht rechtfertigt. Die politische und wirtschaftliche Lage in Uganda hat sich nach anfänglicher Besserung nach der Machtübernahme Yoweri Kaguta Musevenis in den letzten Jahren wieder massiv verschlechtert. Kriegerische Auseinandersetzungen der ugandischen Regierung mit der Rebellenführung im Norden des Landes sind mit einem Flüchtlingselend von etwa 1,4 Millionen Betroffenen verbunden. Kritik zog Uganda auch wegen stark verbreiteter Korruption und unbefriedigender Regierungsführung auf sich, worauf die internationale Gebergemeinschaft mit einer Kürzung der Budgethilfe um 10 Prozent reagiert hat. In den meisten Fällen handelt es sich jedoch nicht um Kürzungen, sondern um Umwidmungen zugunsten humanitärer Hilfsprojekte in Norduganda. Auf die makroökonomische Stabilität haben die Kürzungsmaßnahmen ebenfalls keinen Einfluss: zum einen verfügt die Bank von Uganda über Reserven von inzwischen 1,3 Mrd.

US-Dollar, zum anderen rechnet das ugandische Finanzministerium bei seiner Budgetplanung von vornherein mit einem sog. Budget-Support Discount Factor, d. h. es geht bereits davon aus, dass nur ein Teil der Budgethilfe realisiert wird.

Nach den bisherigen Evaluierungsergebnissen ist eine Ausweitung von Budgethilfen zu Lasten anderer EZ-Instrumente deshalb nicht zu rechtfertigen. Nach wie vor gibt es Länder, in denen Budgethilfe nicht sinnvoll, bzw. gar nicht zu verantworten ist. 2004 beteiligte sich die Bundesregierung im Rahmen eines PRSC in Höhe von 10 Mio. Euro an Budgethilfe in Nicaragua. Aufgrund einer politischen Krise und der lang anhaltenden Handlungsunfähigkeit der Regierung existierten Probleme bei der öffentlichen Haushaltserstellung, die eine an der Armutsminderung orientierte Verwendung der Mittel mehr als zweifelhaft erscheinen lassen. Während Großbritannien diese treuhänderischen Risiken 2005 als inakzeptabel hoch einschätzte, zahlten Deutschland und andere Geber die Budgethilfe vollständig oder zumindest zu einem Teil aus. Das war und wäre in vergleichbaren Fällen auch in Zukunft unverantwortlich. Länder, die die Förderkriterien nicht mehr einhalten, dürfen keine weitere Budgethilfe erhalten.

3. Budgethilfebewilligungspraxis der EU

Der Trend zur Ausweitung der Budgethilfebewilligungen und -auszahlungen zeigt sich besonders in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Von 2000 bis 2004 haben sich die Bewilligungen europäischer Budgethilfe verdoppelt. Im Jahr 2004 zahlte die EU insgesamt 624 Mio. Euro als Budgetzuschüsse aus, im Jahr 2005 stieg dieser Betrag auf 770 Mio. Euro. Derzeit sind 21 Prozent aller Neuzusagen Budgethilfebewilligungen. Die EU-Kommission hat bekräftigt, bis 2007 die Bewilligungen noch zu steigern. Zielvorgabe bis 2010 ist, 66 Prozent der ODA-Leistungen im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitzustellen, wobei die Budgethilfe ca. 50 Prozent ausmachen wird. Zudem geht der Trend in der EU eindeutig dahin, die Laufzeiten von Budgethilfen auszuweiten, um, wie es heißt, die Vorhersehbarkeit des Budgets für die Nehmerländer zu erhöhen.

Auch für die Finanzhilfen der EU müssen die Kriterien gelten, wie sie der Deutsche Bundestag für die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit fordert. Schwerpunkt europäischer Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb auch im Bereich der Budgethilfe einerseits die Evaluierung der konkreten Auswirkungen der Budgethilfe und andererseits die Koordinierung der Geber innerhalb der EU sein. Ein solcher politischer Dialog kann im EU-Parlament aufgrund der Gewährungspraxis jedoch nicht stattfinden. Die EU-Kommission hat Schwierigkeiten, die Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Budgethilfepraxis zu bewegen, und sie hat es versäumt, die Budgetmanagementsysteme zu verbessern, obwohl der Europäische Rechnungshof dies bereits 2001 angemahnt hat.

Ein Großteil der Budgethilfe der EU wird im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Verfügung gestellt. Von den 2005 ausgezahlten 770 Mio. Euro gingen 148 Mio. Euro an die Mittelmeeranrainer, 8 Mio. Euro nach Asien und 606 Mio. Euro an die AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik). Damit flossen 2005 knapp 80 Prozent der von der EU geleisteten Budgethilfen über den EEF. Die Bundesregierung kontrolliert die Umsetzungsaktivitäten des EEF lediglich im Rahmen der so genannten Komitologieausschüsse (EEF-Ausschuss). Auf die Programmdurchführung hat die Bundesregierung im Gegensatz zu der Programmbewilligung keinerlei Einfluss. Der EEF ist nicht in den EU-Haushalt eingestellt und unterliegt damit nicht der Kontrolle des EU-Parlaments. Die Integration des EEF in den EU-Haushalt ist längst überfällig, da nur so Budgetklarheit und parlamentarische Kontrolle, hier des Europäischen Parlaments, zu gewährleisten sind. Die Integration ist umso dringlicher, als die internationalen Geber mit der Gewährung von Budgethilfe auf Transparenz und Stärkung der Kontrollrechte der Parlamente in den Nehmerländern abzielen. Diese Forderung ist jedoch unglaubwürdig, wenn die EU

selbst dem Europäischen Parlament vollständige Transparenz der Budgethilfebewilligungen und Kontrolle über den Haushalt für den EEF versagt.

Seit 2002 unternimmt die EU-Kommission Maßnahmen zur Bekämpfung des nur schleppenden Abflusses der Mittel aus dem EEF. Ursachen für die langsame Durchführung der EEF-Maßnahmen sind politische Unruhen und eine mangelnde Absorptionsfähigkeit in den Nehmerländern aber ebenso die Schwerfälligkeit der Durchführungsverfahren der EU-Kommission. Dabei waren administrative Probleme der EU mit 40 Prozent Hauptgrund für verspätete oder ausbleibende Auszahlungen. Zur Beschleunigung des Mittelabflusses werden daher zunehmend Instrumente der raschen Auszahlung, vor allem Budgethilfen, genutzt. Auffallend ist, dass der Budgethilfeanteil innerhalb des EEF mit über 23 Prozent weit über dem Anteil der Budgethilfe des allgemeinen Entwicklungshaushalts mit 17 Prozent liegt. Vor dem Hintergrund des 10. EEF und der darin festgeschriebenen „sunset clause“, welche die Übertragung der Restmittel auf den künftigen EEF verbietet, ist eine weitere Ausweitung der Budgethilfe zur Beschleunigung des Mittelabflusses und damit die Gefahr unzweckmäßiger oder gar zweckwidriger Verwendung absehbar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- ein klares Konzept für Budgethilfe vorzulegen, welches die Vergabekriterien und die Leistungsindikatoren transparent macht,
- keine Budgethilfen zu leisten, die nicht klaren Vergabekriterien entsprechen, sondern lediglich dem Zweck dienen, einen beschleunigten Mittelabfluss und damit eine künstliche Erhöhung der ODA-Quote zu bewirken,
- das Gesamtvolumen der Budgethilfen nicht auszuweiten bevor weitere Evaluierungen der bereits gewährten und der für die Zukunft vorgemerkten Budgethilfen vorliegen und bestehende Defizite in der Budgethilfepraxis behoben sind,
- durch die Budgethilfen andere wirkungsvolle EZ-Instrumente nicht zu verdrängen, da sowohl Projekthilfe als auch SWAPs komparative Vorteile gegenüber Budgethilfen haben,
- Budgethilfe regelmäßig nur innerhalb eines Instrumentenmixes aus Projekt-, Programm- und Gemeinschaftsfinanzierung zu gewähren,
- aufgrund der Komplexität der Prozesse, die beim Einsatz von Budgethilfe beachtet werden müssen, Budgethilfebewilligungen der deutschen EZ weiterhin nur im Rahmen formalisierter Gebergruppen zu gewähren,
- die Debatte über geeignete Strukturen im Bereich öffentlicher Finanzen auf der Nehmerseite als zentrales Thema des Politikdialogs zwischen der Bundesregierung und der Nehmerseite zu verankern,
- bei der Umsetzung von Budgethilfeprogrammen der Bekämpfung der Einkommensarmut und dem Wirtschaftswachstum mehr Gewicht zu geben und die Schwerpunktsetzung bei der quantitativen Erhöhung der Grundversorgungsdienste zu reduzieren,
- die Einnahmemobilisierung der Entwicklungsländer zu stärken und sie beim Aufbau effizienter Finanzverwaltungen und der Schaffung effektiver Steuersysteme zu unterstützen,
- Reformen der Steuer- und Gebührensysteme anzuregen, die durch einen verstärkten Aufbau von Kapazitäten begleitet werden, wobei deutsche Institutionen aufgrund ihrer sektoralen Erfahrungen insbesondere in den Bereichen der Nutzerfinanzierung und der Effizienzverbesserung konstruktive Beiträge in den Dialog einbringen und darüber hinaus die Reform der Steuerpolitik durch die Beratung der zuständigen Institutionen unterstützen können,

- Budgethilfen nur an Länder mit ausreichender Qualität der öffentlichen Finanz- und Kontrollverfahren und einer guten governance performance zu gewähren und die Ausweitung der Bewilligungspraxis auf weitere Entwicklungsländer an strenge Voraussetzungen zu knüpfen,
- keine Budgethilfezahlungen an fragile Staaten zu leisten,
- darauf hinzuwirken, dass die Laufzeiten von Budgethilfebewilligungen zeitlich befristet werden und auch die folgenden Tranchen nur bei Einhaltung der Kriterien ausgezahlt werden,
- ihre starke Position als größter Beitragszahler des 10. EEF zu nutzen, um die Ausweitung von Budgethilfebewilligungen zu bremsen und die Integration des EEF in den EU-Haushalt voranzutreiben, damit endlich Transparenz und parlamentarische Kontrolle über Budgethilfegewährungen sichergestellt werden, und
- darauf hinzuwirken, dass die EU-Kommission ebenfalls sowohl die Bewertungskriterien für Budgethilfe evaluiert und präzisiert und die Budgetmanagementsysteme besser koordiniert.

Berlin, den 12. Juni 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333